



Vlaanderen
is lokaal bestuur

Veldonderzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018

Discoursen en motieven in vrijwillige gemeentefusie en motieven bij gemeenten die besluiten toch niet te fusioneren

Uitgevoerd door

UGent

Prof. Dr. Ellen Wayenberg,
Martijn Hoogeland
Nicolai De Wulf

KU Leuven

Prof. Dr. Trui Steen
Charlotte van Dijck
Dr. Jolien Vanschoenwinkel

**AGENTSCHAP
BINNENLANDS BESTUUR**

binnenland.vlaanderen.be

Trui Steen (PhD) is hoogleraar aan de KU Leuven, Instituut voor de overheid en vice-decaan onderzoek van de Faculteit Sociale Wetenschappen. Haar onderzoek beslaat diverse thema's zoals burgerparticipatie en coproductie van publieke diensten, professionalisme, en samenwerking en innovatie binnen de overheid. Zij is hierbij ook in het bijzonder geïnteresseerd in de werking van lokale besturen ([stafpagina](#)). Contact via e-mail: trui.steen@kuleuven.be

Ellen Wayenberg (PhD) is professor aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Universiteit Gent. Ze specialiseert binnen de vakgroep Bestuurskunde en Publiek Management (EB25) in overheidsbeleid en –bestuur met een bijzondere aandacht voor beleidsanalyse en –evaluatie, lokaal bestuur en multi-level governance. Ellen is één van de co-chairs van de EGPA Study Group on Regional and Local Government ([stafpagina](#)). Contact via e-mail: ellen.wayenberg@ugent.be

Nicolai De Wulf is wetenschappelijk medewerker aan de Vakgroep Bestuurskunde en Publiek Management (EB25) van de Universiteit Gent. Zijn onderzoek is met name gericht op lokale besturen en publiek management ([stafpagina](#)). Contact via e-mail: nicolai.dewulf@ugent.be

Martijn Hoogeland is wetenschappelijk medewerker aan de Vakgroep Bestuurskunde en Publiek Management (EB25) van de Universiteit Gent. Zijn onderzoek kadert zich met name rond beleidskunde en beleidsanalyse ([stafpagina](#)). Contact via e-mail: martijn.hoogeland@ugent.be

Charlotte Van Dijck is doctoraatsstudent (FWO aspirant) aan de KU Leuven, Instituut voor de overheid. Haar onderzoek is voornamelijk gericht op innovatie door samenwerking in de publieke sector ([stafpagina](#)). Contact via e-mail: charlotte.vandijck@kuleuven.be

Jolien Vanschoenwinkel (PhD) is doctor aan de KU Leuven, Instituut voor de overheid. Haar doctoraat heeft als thema 'justitieel vertrouwen. Haar huidige onderzoek is gericht op diverse thema's (diversiteit, personeelsbeschikbaarheid, gemeentelijke fusies) binnen lokale besturen en entiteiten van de Vlaamse overheid. Ze is daarnaast ook coördinator voor het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV) ([stafpagina](#)). Contact via e-mail: jolien.vanschoenwinkel@kuleuven.be



Inhoud

1	Inleiding	5
2	Methodologische beschouwingen	7
3	Deel 1: Het discours van lokale beleidsmakers die vrijwillig fusioneren (Martijn Hoogeland, Ellen Wayenberg, Trui Steen, Nicolai De Wulf, Charlotte Van Dijck)	8
3.1	Gebruik van de Q-methodologie	8
3.1.1	Selectie van lokale respondenten	9
3.1.2	Vorgelegde stellingen rond vrijwillig fusioneren	9
3.1.3	Aantal te destilleren fusiediscoursen	13
3.1.4	Beperkingen van de Q-methodologie	14
3.2	Resultaten	15
3.2.1	Discours 1 van de manager – ‘Een goede dienstverlening in de gemeente is wat telt’	16
3.2.2	Discours 2 van de behoeder – ‘We blijven onszelf, ook in veranderende tijden’	20
3.2.3	Discours 3 van de regiospeler – ‘Zo tellen we ook mee op ruimere schaal’	23
3.2.4	Discours 4 van de futurist – ‘Dit is een niet te missen kans voor onze lokale toekomst’	27
3.2.5	Algemene resultaten voor discoursen bij vrijwillige fusies	31
3.3	Besluit	33
4	Deel 2: Motieven van lokale beleidsmakers die vrijwillig fusioneren (Nicolai De Wulf, Charlotte van Dijck, Martijn Hoogeland, Ellen Wayenberg, Trui steen)	35
4.1	Methodologie	35
4.2	Resultaten	36
4.2.1	Argumenten pro fusie	36
4.2.2	Argumenten contra fusie	44
4.2.3	Drempels	47
4.2.4	Rol van de Vlaamse overheid	56
4.2.5	Keuze fusiepartner	62
4.3	Besluit	72
5	Deel 3: Motieven van lokale beleidsmakers die niet fusioneren (Jolien Vanschoenwinkel, Trui Steen, Ellen Wayenberg)	75
5.1	Methodologie	75
5.2	Resultaten	77
5.2.1	Het fusieproces	77
5.2.2	Argumenten pro fusie	80
5.2.3	Argumenten contra fusie	87
5.2.4	Drempels	91
5.2.5	Rol van de Vlaamse overheid	92
5.2.6	Andere ideeën	96
5.3	Besluit	97
6	Deel 4: Factoren ter verklaring van (wel/niet) vrijwillig fusioneren (Jolien Vanschoenwinkel, Ellen Wayenberg, Trui Steen)	101
6.1	Fusieproces/keuze fusiepartner	101
6.2	Argumenten pro fusie – positieve argumenten	103
6.3	Argumenten pro fusie – negatieve argumenten	104
6.4	Argumenten contra fusie	105
6.5	Drempels	106
6.6	Rol van de vlaamse overheid	107
6.6.1	Vlaamse instrumenten tot fusie	107
6.6.2	(Toekomstige) begeleiding en steun door de Vlaamse overheid	108
7	Literatuurlijst	110
8	Bijlagen	113

////////////////////////////////////

Figuurlijst

Figuur 1: Overzicht van de Vlaamse gemeenten die per 1 januari 2019 fusioneren	5
Figuur 2: Een lege <i>Q-sort</i> , zoals gebruikt tijdens de interviews in de fusionerende gemeenten	10

Tabellijst

Tabel 1: De 45 stellingen die aan de respondenten zijn voorgelegd	12
Tabel 2: Aantal respondenten in de resultaten en totaal aantal ondervraagde respondenten	15
Tabel 3: Discours 1 van de manager - De kenmerkende stellingen	19
Tabel 4: Discours 1 van de manager - De onderscheidende stellingen	21
Tabel 5: Discours 1 van de manager - Naar type respondent	22
Tabel 6: Discours 2 van de behoeder - De kenmerkende stellingen	23
Tabel 7: Discours 2 van de behoeder - De onderscheidende stellingen	25
Tabel 8: Discours 2 van de behoeder - Naar type respondent	26
Tabel 9: Discours 3 van de regiospeler - De kenmerkende stellingen	27
Tabel 10: Discours 3 van de regiospeler - De onderscheidende stellingen	29
Tabel 11: Discours 3 van de regiospeler - Naar type respondent	30
Tabel 12: Discours 4 van de futurist - De kenmerkende stellingen	32
Tabel 13: Discours 4 van de futurist - De onderscheidende stellingen	33
Tabel 14: Discours 4 van de futurist - Naar type respondent	34
Tabel 15: Absoluut en relatief aantal respondenten per discours	35

Lijst met afkortingen

ABB	Agentschap Binnenlands Bestuur
CBS	College van Burgemeester en Schepenen
HR	Human Resources
IGS	Intergemeentelijke samenwerking
SWOT analyse	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats analyse
VIVES	Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving

6 Deel 4: Factoren ter verklaring van (wel/niet) vrijwillig fusioneren

Auteurs: Jolien Vanschoenwinkel, Ellen Wayenberg, Trui Steen

Vanuit de universiteit van Gent en de KU Leuven werd onderzoek gevoerd naar het fusieproces tussen gemeenten. Er werd hierbij gebruikt gemaakt van semigestructureerde interviews en Q-methodologie om vijf hoofdthema's te bevragen: het fusieproces (de keuze van de fusiepartner), argumenten pro fusie, argumenten contra fusie, drempels, en de rol van de Vlaamse overheid in het fusieproces. Het is belangrijk om op te merken dat het hierbij gaat om de percepties van de respondenten in beide types gemeenten en de informatie die zij ons meegeven. In dit rapport wordt dus enkel de visie op lokaal niveau in beeld gebracht, waardoor kan verwacht worden dat dit rapport in hoofdzaak de lokale belangen inzake fusies weergeeft. Dit kadert echter binnen een bredere fusie-agenda en aandachtspunten op bovenlokaal niveau, waar in dit rapport geen analyse van wordt gemaakt. Zoals eerder aangegeven, doordat de meningen van de respondenten in kaart gebracht worden ontstaat het risico op sociaal wenselijke antwoorden en dienen de conclusies met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden.

In dit deel wordt gekeken naar opvallende gelijkenissen en verschillen in de resultaten van het onderzoek naar gemeenten die uiteindelijk wel gefusioneerd zijn, en het onderzoek naar gemeenten die besloten hebben om de fusiegesprekken stop te zetten. Een eerste opvallende bevinding is het feit dat vaak het stadium in het fusieproces een belangrijke rol spelen eerder dan de argumenten op zich. Bepaalde argumenten en/of drempels spelen dan ook op een andere manier of worden op een andere manier ingevuld in gemeenten die de keuze tot fusioneren al gemaakt hebben en gemeenten die deze keuze nog moesten maken. Gemeenten die reeds beslist hebben om te fusioneren, kunnen terugblikken op het hele fusieproces, wat het hen opgebracht heeft, en de keuzes die daarin gemaakt werden. Gemeenten die uiteindelijk het beslissingsproces stopgezet hebben, daarentegen, kunnen enkel uitspraken doen over een onvoltooid fusieproces en de redenen die geleid hebben tot het vastlopen van de gesprekken. Hierdoor werd bij niet fusionerende gemeenten over een aantal zaken (bijv. verlies mandaat, invloed op personeel, grotere afstand tussen burger en bestuur) nog niet diepgaand nagedacht.

6.1 FUSIEPROCES/KEUZE FUSIEPARTNER

Het hele fusieproces begint uiteraard met de afweging of een fusie overwogen zal worden en het **kiezen van een gewenste fusiepartner**. Hierin ligt duidelijk een verschil in aanpak tussen gemeenten die gefusioneerd zijn en gemeenten die niet gefusioneerd zijn. Bij de niet gefusioneerde gemeenten, die nog in de initiële fusiegesprekken zaten, werd er meestal contact opgenomen met meerdere omliggende buurgemeenten. Door de onbereidheid van bepaalde buurgemeenten werd er al een eerste selectie gemaakt. Bij de fusionerende gemeenten kwam dit minder voor en was de doorslaggevende factor in de meeste gevallen de **persoonlijke band** tussen uitvoerende mandatarissen. Deze persoonlijke klik had in de meeste gevallen een faciliterende werking en door



een slechte band werden bepaalde fusiepartners dan ook volledig uitgesloten. In het onderzoek naar niet fusionerende gemeenten werd aangegeven dat een persoonlijke band de fusie wel zou vergemakkelijken, maar het speelde dit zeker geen doorslaggevende rol. In beide onderzoeken ontstond deze persoonlijke band onder andere door positieve samenwerking in het verleden. Daarnaast werd er in de twee onderzoeken gewezen op de rol van de **politieke signatuur** van mogelijke fusiepartners. Deze gelijkenis zou kunnen wijzen op gemeenten en gemeentelijke actoren die in dezelfde richting denken en tot op een zekere hoogte dezelfde visie delen. Bij fusionerende gemeenten ging het ook om het versterken van het politieke 'bastion'. Ook werd er in beide onderzoeken op gewezen dat dit zorgde voor een meer vertrouwde omgeving, waardoor het risico op lekken miniem is. De **gelijk(w)aardigheid** van de gemeenten leek in beide onderzoeken ook een rol te spelen in de keuze van de fusiepartner, al werd deze gelijk(w)aardigheid op een verschillende manier ingevuld. Bij de niet gefusioneerde gemeenten werd er gewezen op verschillende aspecten waarop gemeenten kunnen overeenkomen zoals landelijk karakter, sociaal-cultureel of economisch profiel en de financiële situatie. Dit zou een fusie volgens deze gemeenten vergemakkelijken. Bij de gefusioneerde gemeenten werd er eerder verwezen naar een gelijke verdeling van de machtsverhoudingen en het behoud van de eigenheid van de gemeente, bij de opmaak van de nieuwe organisatie. Wel werd er in beide onderzoeken ook gewezen op het mogelijk belang van **complementaire gemeenten**, die elkaar kunnen aanvullen en versterken. Dit is vooral van toepassing voor kleinere gemeenten die er minder sterk voor staan op het gebied van financiën, infrastructuur, etc. Een voorwaarde voor een goede fusie, die in het onderzoek naar fusionerende gemeenten werd aangehaald, is dat elke gemeente met respect en als volwaardige partner behandeld wordt.

In beide onderzoeken werd erop gewezen dat de initiële gesprekken vaak in een **informele sfeer** plaatsvonden. Bij de niet fusionerende gemeenten was dit, in de perceptie van de respondenten, echter een van de mogelijke drempels die er voor gezorgd heeft dat de gesprekken bleven hangen in een aftastende fase en er nooit een concreet fusieplan op tafel heeft gelegen. Bij de gefusioneerde gemeenten daarentegen werd ervaren dat dit informele karakter in bepaalde gevallen zorgde voor een stroomversnelling van het hele fusieproces. Hoewel deze informele contacten een belangrijke factor bleken te zijn bij sommige fusionerende gemeenten, lijkt het er dus op dat dit niet in iedere gemeente ook daadwerkelijk als doorslaggevende factor wordt gezien.

Er is een duidelijk onderscheid op te merken tussen beide onderzoeken wat betreft de **voorafgaande analyse** m.b.t. de bestuurskracht en/of voor- of nadelen van een mogelijke fusie. Bij de niet fusionerende gemeenten gebeurde dit, volgens de respondenten, zo goed als bij elke gemeente, ofwel op een oppervlakkige manier in de vorm van informele gesprekken of door een meer concrete studie. Hierbij werd er getracht een profiel te schetsen (financiële situatie, investeringen, etc.) van de eigen gemeente of mogelijke fusiepartners. Bij de gefusioneerde gemeenten was de principiële beslissing reeds gemaakt en werd de diepgaande analyse meestal achteraf pas uitgevoerd. Er werd hier voornamelijk gewezen op een gebrek aan tijd, het primeren van het buikgevoel of de aanwezigheid van voldoende politieke ervaring en inzicht om de situatie goed te kunnen inschatten. Toch kan de vraag gesteld worden of gemeenten die gefusioneerd zijn echt met een beperkte kennis aan deze fusie begonnen zijn. Deze bevinding dient enigszins genuanceerd te worden, daar deze formele analyse wel voorafgegaan gegaan kan zijn door een informele, impliciete analyse, zoals werd aangegeven bij de niet fusionerende gemeenten. Dergelijke analyse gebeurt niet op academisch niveau of wordt niet geoutsourcet naar een extern onderzoeksbureau, maar het thema fusie lijkt niet iets waar licht over



gegaan wordt door gemeenten. Het strategisch vermogen en langetermijnperspectief is iets waar gemeenten toch sterk op lijken in te zetten. De lokale beleidsmakers van de huidige fusiereeks lijken in die zin hun nek uitgestoken te hebben voor de effecten op lange termijn, in plaats van in de comfortzone te blijven en niet te fusioneren

6.2 ARGUMENTEN PRO FUSIE – POSITIEVE ARGUMENTEN

In beide onderzoeken werd er gewezen op verschillende voordelen die een (mogelijke) fusie zou kunnen opleveren voor de gemeenten, de zogenaamde positieve redenen.

In beide onderzoeken waren in de eerste plaats de **bestuurlijke redenen** de grootste drijfveer om te spreken over of over te gaan tot een fusie. Dit sluit aan bij het discours van de manager uit de Q-methodologie. Een goede dienstverlening, professionaliteit en lokale slagkracht zijn kernelementen van dit discours die ook naar voren komen in beide onderzoeken. Een fusie zou een **schaalvergroting** met zich meebrengen op het gebied van personeel en dienstverlenend vermogen. In beide onderzoeken werd de klemtoon gelegd op de problematiek van éénpersoonsdiensten. Bij ziekte of afwezigheid van dit personeelslid blijft het werk liggen. Een fusie zou in dit geval kunnen zorgen voor een back-up van personeel, een verhoging van de capaciteit en een versterking van de expertise. Deze schaalvergroting zou ook voor een aantal positieve neveneffecten zorgen zoals de continuïteit van de dienstverlening, loopbaanontwikkeling voor personeelsleden, en het aantrekken en behouden van deskundige mensen. In beide onderzoeken werd in zeer beperkte mate naar verwezen dat een fusie zou kunnen leiden tot beter beleid of betere beleidskeuzes. Volgens de respondenten hangt dit namelijk niet af van de grootte van de gemeenten, maar de kwaliteit van de beleidsmensen en de administratie. Wel zouden grotere fusiegemeenten complementair kunnen inzetten op verschillende beleidsdomeinen, zoals cultuur en sport, en elkaar op deze manier aanvullen. Bovendien zou een fusie **efficiëntiewinsten** moeten opleveren op verschillende gebieden zoals personeel, secretariaat, en communicatie. Zo gaven sommige respondenten aan dat zij ervan overtuigd waren dat hun gemeente na een fusie het materiaal of personeel gemakkelijk in andere deelgemeenten kunnen inzetten. Een fusie zou kunnen leiden tot een herstructurering waarbij de focus ligt op kwaliteit eerder dan kwantiteit, die kan leiden tot een hogere mate van professionaliteit. Al werd er wel gewezen op het feit dat deze winsten eerder op lange termijn zullen plaatsvinden, daar een fusie in de eerste plaats tijd en geld zal kosten. Daarnaast hopen de gemeenten met een fusie **krachten** te kunnen **bundelen** om problemen aan te pakken en tegemoet te komen aan de steeds veranderende maatschappij en veeleisendere burger. Binnen deze bestuurlijke redenen wordt in beide onderzoeken ook gewezen op de **limieten van intergemeentelijke samenwerkingen**, zoals een te grote schaal en een gebrek aan eenheid van bestuur en leiding.

Ten tweede was voor veel gemeenten een fusie ook wenselijk vanuit een **economische noodzaak**. Gemeenten die niet gefusioneerd zijn, spraken eerder vanuit een toekomstperspectief en het feit dat de gemeenten te klein is om alles in stand te houden. In het onderzoek naar gefusioneerde gemeenten bleken een aantal gemeenten nu al in **financiële moeilijkheden** te zitten waardoor bepaalde taken en diensten zelfs niet meer uitgevoerd worden. In beide onderzoeken werd er dan ook gewezen op het belang van de **financiële bonus** die gekoppeld is aan de eerste beweging van vrijwillige fusies. Gemeenten die gefusioneerd zijn, kunnen van deze bonus genieten, terwijl niet gefusioneerde



gemeenten twijfelden aan het positieve effect van deze bonus op lange termijn en het momenteel zien als een gemiste kans. In niet gefusioneerde gemeenten werd er wel gewezen op het feit dat gemeenten die weinig tot geen schulden hebben, deze bonus niet krijgen en als het waren 'gestraft' worden. In één gemeente werd hier 'een mouw aan gepast', door extra schulden aan te gaan.

Ten derde blijkt uit beide onderzoeken dat gemeenten hopen door een fusie een **sterkere positie** te krijgen t.o.v. hogere overheden, binnen de regio, of organisaties zoals De Lijn. Kleinere gemeenten zouden in een zwakkere onderhandelingspositie zitten. Gemeenten hopen met een fusie hun eigen belangen meer te kunnen verdedigen, hun eigen agenda te realiseren, meer inspraak te hebben in het beleid, en harder op de tafel te kunnen slaan. Deze bevindingen sluiten aan bij het discours van de regiospeler uit de Q-methodologie. Gemeenten willen meetellen op ruimere schaal door meer gewicht in de strijd te kunnen gooien.

Een verschil tussen beide onderzoeken, wat betreft de positieve redenen, kan gevonden worden bij de vierde reden, namelijk de **machtspolitieke redenen**. Bij de niet gefusioneerde gemeenten speelden deze slechts mee in het achterhoofd van de respondenten bij de keuze van de fusiepartner, terwijl deze politieke redenen door de respondenten in de gefusioneerde gemeenten een meer prominente rol kregen toegeschreven. Bij deze laatste was het belangrijk dat de huidige meerderheid niet bedreigd zou worden, en de eigen positie en die van de partij veiliggesteld zou zijn na een fusie. Ook de persoonlijke positie, carrière, en het risico op het verlies van een mandaat zou hier een grotere rol spelen. Instabiele meerderheden, waarbij onduidelijkheid bestaat over de volgende verkiezingsuitslag, werden dan ook liever vermeden als fusiepartner.

Er kan verwacht worden dat het effect van sociale wenselijkheid bij de argumenten pro fusie weleens het grootste is. Als voornaamste redenen om te fusioneren worden de bestuurlijke redenen en het garanderen van een betere dienstverlening naar de burger aangegeven. Dit vertelt men liever dan bijvoorbeeld aan te geven dat men zou fusioneren omwille van de financiële bonus die aan de fusie verbonden is. Daarnaast dient het effect van die bonus ook genuanceerd te worden, aangezien er door een aantal respondenten gewezen werd op het temporele effect van die bonus, die na een aantal jaar uitgewerkt zal zijn. De bonus speelt dus voornamelijk in het begin van het fusieproces, als aanzet voor fusiegesprekken en in het besluitvormingsproces, een rol. De bonus kan tijdelijk gebruikt worden als argumentatie om de fusie te verkopen: een 'smeermiddel' dat zowel gericht kan zijn op andere partijen, de achterban, als de bevolking (om twijfelaars over de streep te trekken of protest te weerleggen).

6.3 ARGUMENTEN PRO FUSIE – NEGATIEVE ARGUMENTEN

Bepaalde gemeenten zijn over een fusie beginnen spreken of zijn gefusioneerd omdat een fusie bepaalde zaken zou kunnen vermijden.

Een eerste reden is de schrik om **verplicht te fusioneren**. In beide onderzoeken kwam naar voren dat gemeenten zelf nog willen kiezen met welke gemeenten ze fusioneren, zodat ze als het ware kunnen 'trouwen met de beste bruid'. Ze proberen hier dus te vermijden dat ze zouden fusioneren met een ongewenste gemeente. Enerzijds willen ze niet fusioneren met gemeenten die bijvoorbeeld veel



schulden en/of hoge belastingen hebben, in de toekomst nog veel investeringen gepland hebben. Anderzijds proberen gemeenten te vermijden dat ze opgeslorpt worden door een grote stad, waarbij het risico bestaat dat het landelijk karakter verloren zou gaan of ze niets meer te zeggen hebben. Wat dit laatste betreft waren de meningen echter verdeeld. Sommige respondenten zagen namelijk wel voordelen in het fusioneren met een stad, zoals betere dienstverlening en meer professionaliteit.

Een tweede reden om over te gaan tot een fusie is de schrik om **verweesd achter te blijven** tussen grotere, sterkere gemeenten die eventueel reeds een fusie hebben aangegaan. De invloed hiervan speelt in beide onderzoeken in verschillende mate. Bij de gefusioneerde gemeenten zou de schrik om als kleine gemeenten achter te blijven in verschillende gemeenten aan bod gekomen zijn. Bij de niet gefusioneerde gemeenten heeft deze fusiebeweging slechts in één gemeente een rol gespeeld, namelijk om het fusiedebat op de agenda te zetten, maar niet in die mate om over te gaan tot een eigenlijke fusie. Dit kan te maken hebben met het feit dat slechts een beperkt aantal gemeenten uiteindelijk gefusioneerd zijn.

6.4 ARGUMENTEN CONTRA FUSIE

Wat de argumenten contra fusie betreft, zijn er zowel gelijkenissen als verschillen tussen beide onderzoeken. In het onderzoek naar niet gefusioneerde gemeenten gaat het om argumenten die effectief ervoor gezorgd hebben dat een fusie niet doorgegaan is, terwijl het bij de gefusioneerde gemeenten eerder gaat om redenen waarvoor een fusie niet geprefereerd werd.

Wat de **gelijkenissen** betreft, is een eerste reden het **gebrek aan tijd** voor de gemeenten om de fusiebeslissing te nemen. Bij niet gefusioneerde gemeenten was dit één van de redenen om deze fusiebeweging aan zich voorbij te laten gaan. Er kwamen te veel ingrijpende veranderingen bij elkaar zoals de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 en de integratie van OCMW en gemeenten en nog volop aan de gang is. Daarnaast zijn de meeste gemeenten deze legislatuur ook gewoon te laat begonnen aan de gesprekken, waardoor het bij wijze van spreken al 5 voor 12 was. Om geen onverantwoorde beslissingen te nemen, heeft men in enkele gemeenten de fusie dan ook uitgesteld. Dit komt ook naar voren in het onderzoek naar gefusioneerde gemeenten die veelal erkennen dat ze graag meer tijd hadden gehad om de fusie goed voor te bereiden.

Het risico op **verlies van mandaat** was een tweede reden die in beide onderzoeken meespeelde. Bij de niet gefusioneerde gemeenten werd dit niet altijd expliciet uitgesproken en speelde dit vooral mee in het achterhoofd van lokale politici. Volgens bepaalde respondenten zou dit zelfs geen rol gespeeld hebben, omdat de politieke kaarten anders verdeeld zouden zijn na de verkiezingen. Bij de gefusioneerde gemeenten was het belangrijk dat de politieke kansen, zowel eigen positie als de partij, na de verkiezingen niet zouden verkleinen. Dit leek hier toch een prominentere rol te spelen. Bovendien werd er gevreesd voor een 'politiek bloedbad': de afbouw aan schepenen en gemeenteraadsleden na een fusie, in vergelijking met situatie wanneer geen fusie aangegaan wordt.²⁹ Partijpolitieke overwegingen kunnen echter ook tegen een fusie spreken, bijvoorbeeld wanneer de lokale afdeling van de partij in de partnergemeente aanzienlijk zwakker staat.

²⁹ Van dit politieke bloedbad lijkt na de verkiezingen echter geen sprake te zijn, aangezien de trekkers in de fusionerende gemeenten succesvol waren bij de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2018



In het onderzoek naar niet gefusioneerde gemeenten zijn er een aantal redenen die slechts sporadisch een rol hebben gespeeld in het afspringen van de fusie, maar die wel een grotere rol lijken te spelen in het onderzoek naar gefusioneerde gemeenten. Het gaat hier om aspecten waar in de toekomst zeker rekening mee gehouden dient te worden. Deze bevinding is niet onlogisch aangezien de **‘argumenten contra fusie’ anders spelen in beide onderzoeken**. Ten eerste is er de schrik dat de **afstand tot de burger** te groot wordt. Hoewel dit bij niet gefusioneerde gemeenten een belangrijk punt was waar rekening mee gehouden moest worden bij een eventuele fusie, werd dit bij gefusioneerde gemeenten ervaren als een bedreiging die breed gedeeld werd. Niet alleen zullen er minder mensen betrokken zijn bij de lokale politiek, het werkgebied zal ook groter worden. Erg verbonden met ‘de afstand tot de burger’ werd er gevreesd dat de eigenheid van de gemeente verloren zal gaan in een groter geheel. Ten tweede is er ook nog de **vrees voor het onbekende**. Ook dit werd vermeld bij niet gefusioneerde gemeente, maar is zeker niet doorslaggevend geweest om een fusietraject af te breken. Bij de fusionerende gemeenten werd er gewezen op het feit dat deze fusiebeweging een soort van proefproject is, waarbij de uitkomst niet geweten is. Deze argumenten contra fusie sluiten aan bij het discours van de behoeder uit de Q-methodologie. Ondanks de veranderende maatschappij en de druk om vooruit te gaan, is het belangrijk om steeds onszelf te blijven.

Daarnaast waren er nog een aantal redenen die **specifiek waren per onderzoek**. In het onderzoek naar niet gefusioneerde gemeenten werd er gesproken over een gebrekkig politiek draagvlak in de eigen fractie, bij de coalitiepartners, in de gemeenteraad, of bij de oppositie. Zij stonden niet achter een fusie, of ze werden niet/laattijdig betrokken. Ook de onbereidheid van de buurgemeenten is een reden waarom bepaalde fusies afgesprongen zijn. De fusiepartners waren in dit geval onder andere voorstander van ad hoc samenwerking of ze wilden alleen naar de kiezer gaan. Daarnaast werd er nog gewezen op de onaantrekkelijkheid van bepaalde buurgemeenten. De burger moet uiteindelijk beter worden van een fusie, en dit lukt niet met gemeenten die er slecht voor staan (financieel, investeringen, infrastructuur, etc.). In het onderzoek naar gefusioneerde gemeenten was het meest aangehaalde ‘contra-argument’ het *on hold* zetten van bepaalde projecten die niet gelinkt zijn aan de fusie, door de extra werklast die erbij komt kijken.

6.5 DREMPELS

Wat de drempels betreft, is er al een duidelijk onderscheid tussen beide onderzoeken waar te nemen. Bij het onderzoek naar fusionerende gemeenten gaat het om moeilijkheden die men tijdens het fusieproces daadwerkelijk ervaren heeft, maar die uiteindelijk wel overwonnen zijn. Bij niet gefusioneerde gemeenten moesten respondenten voornamelijk uitspraken doen over obstakels die zich eventueel zouden kunnen voordoen.

Ten eerste zou een fusie in bepaalde gevallen betekenen dat er een keuze gemaakt dient te worden inzake de **brandweer- en politiezone**. Dit is niet altijd een eenvoudige verandering die voor heel wat moeilijkheden kon zorgen. Ten tweede bleek het volgens een aantal respondenten belangrijk te zijn voor de burgers dat, ondanks een voornamelijk rationele redenering (belang van een goede service), de **lokale verbondenheid** en een gevoel dat de eigenheid van de gemeenten niet verloren mag gaan (het emotionele aspect van een fusie). Op het gebied van infrastructuur brengt dit een aantal



praktische vragen met zich mee, die niet zo eenvoudig te beantwoorden zijn: Waar dient het centrale gemeentehuis te komen? Zal er nog maar sprake zijn van één containerpark? In welke mate zal er nog dienstverlening aangeboden worden in elke deelgemeente? Wat dit laatste betreft werd er in het onderzoek naar niet gefusioneerde gemeenten ook weleens gewezen naar het toepassen van een 'dorpenbeleid'. Toch zou een eventueel gebrekkig draagvlak bij de bevolking geen reden mogen zijn om de fusie af te blazen, indien burgers er finaal beter van worden. Ten derde werd er in het onderzoek naar fusionerende gemeenten ook gewezen op drempels die gelinkt zijn aan het **personeel**. In een fusiegemeente zal er een nieuw organogram gemaakt moeten worden waarbij veel respondenten voelen dat er op termijn nog maar sprake zal zijn van één algemeen en financieel directeur, en het aantal diensthoofden zal teruggeschroefd moeten worden. In het onderzoek naar niet gefusioneerde gemeenten werd deze schrik slechts sporadisch vermeld. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de gesprekken nog in een vroeg stadium zaten, waarbij het personeel nog niet betrokken geweest is. Ten vierde werd er in het onderzoek naar fusionerende gemeenten gewezen op de **timing** die een drempel geweest is in het hele fusieproces, namelijk het samenvallen met de lokale verkiezingen. Opvallend is dat deze reden in het onderzoek naar niet gefusioneerde gemeenten een argument is geweest om de fusie ook effectief niet te laten doorgaan. Ten vijfde wordt het fusieproces bemoeilijkt als **gemeenten té verschillend** zijn van elkaar. Zowel bij fusionerende als niet fusionerende gemeenten wordt er gewezen op een mogelijk verschil in mentaliteit en cultuur. Ten zesde werd er ook gewezen op de **grote kosten** die een fusie met zich mee kan brengen, zeker op korte termijn zal er spraken zijn van een dubbele personeelsbezetting, en zal het hele fusieproces veel tijd, energie en middelen kosten.

In het onderzoek naar gefusioneerde gemeenten werd er onder andere nog verwezen naar de belastingen, de onderlinge verstandhouding, de communicatie, en de politieke eensgezindheid.

6.6 ROL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Wat is volgens de respondenten nu de rol van de Vlaamse overheid in heel dit verhaal? In het onderzoek werd er gepeild naar de instrumenten tot fusie, de begeleiding en steun door de Vlaamse overheid, en de spelregels. Wat de rol van de Vlaamse overheid betreft, zijn er grote gelijkenissen waar te nemen tussen beide onderzoeken.

6.6.1 Vlaamse instrumenten tot fusie

De **financiële bonus** werd in beide onderzoeken uitvoerig besproken. Bij niet fusionerende gemeenten, die dus geen beroep hebben kunnen doen op de bonus, wordt deze gezien als een gemiste kans. Bij de gefusioneerde gemeenten werd de schuldafbouw en de overname van leningen overwegend positief onthaald. In beide onderzoeken wordt erop gewezen dat deze bonus mooi meegenomen is, maar dat het geen doorslaggevende factor geweest is: enerzijds om de gesprekken op te starten of anderzijds om de fusie tot een goed einde te brengen. Bovendien wordt er in beide onderzoeken vermeld dat het effect van deze bonus van korte duur is, aangezien een fusie, volgens sommige respondenten, in de beginfase meer zal kosten dan dat ze op zal brengen. Bovendien werd er op gewezen dat gemeenten die weinig tot geen schulden hebben niet van deze bonus kunnen genieten, waardoor deze haar effect mist. Ook de onzekerheid over het bestaan van de bonus in de toekomst toe werd door verschillende respondenten aangehaald. In de Q-methodologie is het echter



wel opvallend dat juist stelling 18 ('De schuld-afbouw mag geen doel zijn op zich, ook zonder dat geld zijn er voor ons veel voordelen') de enige stelling is die in geen van de vier discoursen als kenmerkend óf als onderscheidend wordt gezien. Dit zou eventueel verklaard kunnen worden door het feit dat een deel van de gemeenten de financiële bonus misschien eerder voor nieuwe investeringen gebruikten, dan voor het wegwerken van een mogelijke schuld.

Wat de **extra schepen** betreft, waren de bevindingen in beide onderzoeken gelijklopend. Het effect van deze maatregel was relatief klein, ondanks het feit dat het verlies van mandaten toch een belangrijke rol speelt in de onderzoeken. Bij niet gefusioneerde gemeenten kwam naar voren dat verschillende respondenten niet op de hoogte waren van deze maatregel, dat een goed bestuur niet afhangt van het aantal mandatarissen, en dat de gesprekken nog niet ver genoeg stonden om hier een uitspraak over te doen.

Zouden de fusiegesprekken opgestart zijn of zouden de fusies plaatsgevonden hebben, indien deze instrumenten er niet geweest zouden zijn? Wat de financiële bonus betreft, kan met grotere zekerheid gezegd worden dat deze weldegelijk faciliterend geweest is om gesprekken aan te gaan of een fusie grondig te overwegen. Dit blijkt ook uit het feit dat de niet fusionerende gemeenten zo goed als allemaal pleiten voor het verlengen van deze bonus bij een toekomstige fusiebeweging. Zoals uit de resultaten blijkt, is de invloed van de extra schepen beperkt. Dit kan, buiten de redenen die reeds vermeld werden, ook te maken hebben met het feit dat er twee extra schepen toegekend worden ongeacht het aantal gemeenten dat fusioneert. Deze maatregel kan met andere woorden ertoe aanzetten om niet in te zetten op nog grotere fusies met meer dan twee gemeenten. Bovendien is dit een maatregel waar politici waarschijnlijk liever niet openlijk over praten, en de kans op sociaal wenselijke antwoorden groter is.

6.6.2 (Toekomstige) begeleiding en steun door de Vlaamse overheid

In beide onderzoeken werd de begeleiding en steun door de Vlaamse overheid zeer positief beoordeeld. De Vlaamse overheid was in verschillende mate betrokken bij de verschillende fusietrajecten. Enerzijds door effectieve plaatsbezoeken, anderzijds door het aanbieden van voldoende informatie via de website, het online draaiboek, of het beantwoorden van ad hoc vragen. De fusiegemeenten konden zelf bepalen in welke mate ze de Vlaamse overheid betrekken in het hele fusietraject. Dit vrijblijvend karakter werd als positief ervaren door de gemeenten en zou zeker naar de toekomst toe behouden moeten worden.

In beide onderzoeken kwam wel uitdrukkelijk naar voren dat er naar de toekomst toe meer duidelijkheid wordt verwacht van de Vlaamse overheid omtrent de 'spelregels' en de richting die men wil uitgaan. De respondenten stellen zich onder andere vragen over het verlengen van de financiële bonus, het verplichtende karakter van de fusies, en de voorwaarden die er aan verbonden zullen worden, zoals het minimumaantal inwoners.

In de onderzoeken kwamen dan ook verschillende ideeën naar voren omtrent de ondersteuning in de toekomst. Ten eerste zijn gemeenten voorstander van het **verlengen van de financiële bonus**, met die nuance dat er voor gemeenten met geen tot weinig schulden een alternatieve regeling moet getroffen worden, zodat zij niet uit de boot vallen. Ten tweede wordt er in beide onderzoeken door velen



verwacht dat er de **volgende fusieronde verplicht** zal zijn, met die nuance dat gemeenten voor een bepaalde periode nog de keuze moeten krijgen om een geschikte fusiepartner te kiezen. In het onderzoek naar gefusioneerde gemeenten wordt hier ook wel verwezen naar het Deens model. Na het verstrijken van deze vrijwillige periode zullen fusies opgelegd worden. Deze toekomstige ondersteuning sluit aan bij het discours van de futurist uit de Q-methodologie. Een fusie wordt gefaciliteerd door verschillende instrumenten, een kans die gegrepen dient te worden.

In het onderzoek naar niet gefusioneerde gemeenten werden ook nog een aantal andere relevante ideeën aangehaald die nuttig kunnen zijn naar de toekomst toe, zoals het inschakelen van specialisten of consultants die het fusieproces begeleiden, het idee van ambtelijke fusie, en een aantal praktische zaken zoals het voorzien van templates, *best practices*, en het promoten van de mogelijkheid tot defusie.

